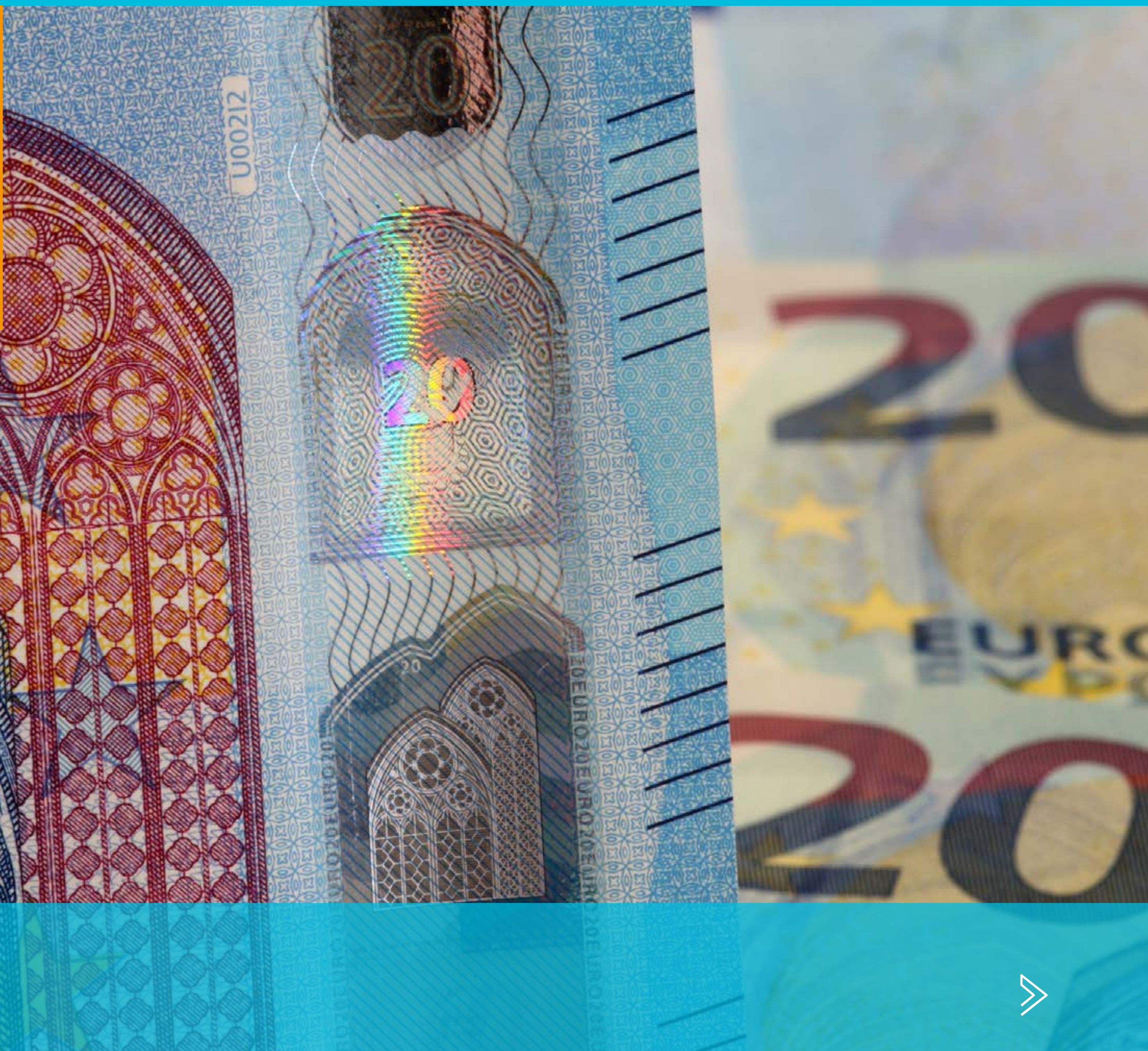
Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015

Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

Rapport bij het jaarverslag

2016



Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)

Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Wordt het geld besteed volgens de regels?
- Zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij een beeld hoe het departement ervoor staat. Wij presenteren onze wettelijke oordelen over de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Daarnaast geven wij een oordeel over de bedrijfsvoering.

In dit rapport presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

De tekst in dit document is vastgesteld op 4 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1 Onze conclusies

De uitdagingen voor de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn onverminderd groot en divers. Wij spraken vorig jaar reeds over een zware uitvoeringsagenda. Er vinden namelijk grote veranderingen plaats bij het Openbaar Ministerie, in de Rechtspraak, bij de nationale politie en bij het gevangeniswezen. Er is nog meer op de agenda bijgekomen door de toename van het aantal asielzoekers en de toegenomen terreurdreiging. Daar bovenop komt ook de noodzaak om de interne werkwijze van het Ministerie van VenJ aan te passen.

Verhouding tussen ambities, tijd en beschikbaar budget in disbalans

Om bovengenoemde opgave te kunnen vervullen moet de minister op zoek naar een werkbare balans tussen ambities, tijd en beschikbaar budget. In 2015 lukte het de minister nog onvoldoende om de ambities en beleidsdoelen van de verschillende onderdelen en uitvoeringsorganisaties van het ministerie integraal te sturen en te beheersen. De moeizame totstandkoming van de ontwerpbegroting 2016 is hiervan een illustratie. Ook blijkt uit ons onderzoek naar de volgende drie beleidsterreinen van de minister van VenJ dat grip op de financiën een majeure opgave blijft:

- De nationale politie. Hier zien we dat de ambities voor de centralisatie en de besparingsdoelstellingen niet gerealiseerd worden in de daarvoor geplande periode. Inmiddels heeft de minister een herijkingsnota opgesteld, maar er blijft nog veel te doen en te verbeteren (hoofdstuk 5).
- Het gevangeniswezen (§ 3.2). Hier blijkt het moeilijk om vast te stellen welke gevolgen het realiseren van de bezuinigingen heeft op de kwaliteit en doelmatigheid van het werk (§ 3.2).
- Het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS). Doel is modernisering van wetgeving, digitale informatie-uitwisseling en het inzichtelijk maken van de in-, door- en uitstroom van strafrechtzaken in de strafrechtketen. Meer inzicht in de ongewenste uitstroom, en het voorkomen daarvan, het formuleren van doelstellingen en het verder uitwerken van de informatiestrategie (§ 3.3.1) blijft nodig. Voor de modernisering van de Rechtspraak loopt het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI). KEI moet uiteindelijk ook voor een kostenverlaging zorgen. Uit recente berekeningen van de Rechtspraak blijkt dat deze verlaging niet eerder dan in 2018 verwacht mag worden (§ 4.3.3).

Ten slotte vraagt de opvang van de toegenomen aantallen asielzoekers om de inzet van veel medewerkers van het ministerie en om meer financiële middelen.

Het realiseren van de geformuleerde ambities in een tijd van budgetkortingen vraagt om realisme, zoals we vorig jaar aangaven in het rapport Staat van de rijksverantwoording 2014. Het vraagt

bovendien van de minister van VenJ een goede afstemming en prioritering van de belangen van alle organisatieonderdelen en uitvoeringsorganisaties van het ministerie. De haalbaarheid van de uitvoeringsopgave moet ook een onderdeel zijn van het besluitvormingsproces. In 2015 lukte het de minister onvoldoende om alle schakels van de ketens samen te brengen, op de ambities te sturen en het geheel te brengen tot een beheerste uitvoering.

Controlfunctie ministerie nog onvoldoende

Over 2014 constateerden wij dat de controlfunctie van het ministerie nog niet duurzaam was verankerd. Weliswaar zijn de problemen uit 2012 met het financiële systeem inmiddels opgelost, maar uit ons onderzoek blijkt dat het financieel beheer in 2015 nog steeds niet voldoende op orde is. Door onder meer de verkokering binnen het ministerie verliep het opstellen en uitvoeren van de begroting niet optimaal. De controlfunctie moet zorgen voor de informatie die nodig is voor een goede begroting en voor het realiseren van een beheerste uitvoering van die begroting, zodat gedurende het jaar bijgestuurd kan worden.

Eind 2015 heeft de minister van Financiën vanuit zijn toezichthoudende taak in het kader van de begrotingsuitvoering de minister van VenJ aangesproken en in het kader van voorafgaand toezicht nadere afspraken gemaakt met de minister van VenJ voor de begrotingsuitvoering 2016. Het doel daarvan is de financiële beheersing van de begroting(suitvoering) te verbeteren. Beide ministers hebben ook afspraken gemaakt om de controlfunctie binnen het Ministerie van VenJ te verstevigen. Bovendien is de eindverantwoordelijkheid voor de sturing en het toezicht op de uitvoeringsorganisaties bij de secretaris-generaal belegd. Een structurele verbetering van de controlfunctie is essentieel, maar in 2015 is er daarin onvoldoende voortgang geboekt. We merken dit mede vanwege de hardnekkigheid aan als een ernstige onvolkomenheid.

Om het hoofd te kunnen bieden aan de problemen is het ministerie eind 2015 het veranderprogramma *VenJ verandert* gestart. Elementen in dit programma zijn onder meer aandacht voor de strategie van het Ministerie van VenJ, een goed begrotingsproces, intensieve samenwerking en verbinding in ketens en netwerken van het ministerie. Het verder op orde brengen van het financieel beheer van het ministerie is ook een onderdeel van het veranderprogramma en is opgenomen in het programma *Verbeteren financiële beheersing begrotings(uitvoering) en intern toezicht*. Een goed financieel beheer is daarbij essentieel om de maatschappelijke opgave te kunnen realiseren.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van VenJ aan:

- Een structurele verbetering te bewerkstelligen bij de controlfunctie, zodat de bedrijfsvoering op orde wordt gebracht en betrouwbare informatie juist en tijdig daar komt waar die nodig is.
- Veel aandacht te geven aan het samenbrengen van alle schakels in de verschillende ketens en netwerken met openheid en samenwerking als leidend principe.
- Transparant en realistisch te zijn over beleidsmatige ambities, gezien de beschikbare middelen, in financiële en personele zin.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Beleidsresultaten (hoofdstuk 3): hier vindt u onze conclusies over het onderzoek naar de landelijke prioriteiten van de politie en de bezuinigingen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Ook gaan we in op eerder door de minister gedane toezeggingen naar aanleiding van eerdere onderzoeken door de Algemene Rekenkamer.
- Bedrijfsvoering (hoofdstuk 4): wij hebben oordelen over het financieel beheer, inkoopbeheer DJI, beheer van subsidies en bijdragen en het personeelsbeheer. In 2015 zijn er vier onvolkomenheden bij het ministerie. Het inkoopbeheer bij het bestuursdepartement en de informatiebeveiliging merken we in 2015 niet meer aan als een onvolkomenheid, maar als een aandachtspunt.
- Nationale politie (hoofdstuk 5): we gaan in een apart hoofdstuk uitgebreid in op de nationale politie, omdat de minister van VenJ hier een bijzondere positie heeft. Hij stelt de begroting en het jaarverslag van de nationale politie vast en is verantwoordelijk voor het beheer, maar dat is geen formeel onderdeel van het jaarverslag van VenJ. Wij gaan in op de voortgang die de nationale politie heeft geboekt bij het opstellen van kaders waarbinnen de politie dient te opereren en bij het centraliseren van de bedrijfsvoering.
- Financiële informatie (hoofdstuk 6): wij zijn van oordeel dat de financiële informatie rechtmatig en getrouw is met uitzondering van 2 tolerantieoverschrijdingen.
- Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 7).

2 Feiten en cijfers

Het Ministerie van VenJ heeft in 2015 uitgaven gedaan voor € 12.718 miljoen, en zijn verplichtingen aangegaan voor € 12.831 miljoen. Het heeft middelen ontvangen voor € 1.377 miljoen. De uitgaven van het Ministerie van VenJ betreffen 5,3% van de totale rijksuitgaven.

Ministerie van VenJ (VI) in cijfers (x miljoen euro)

	2013	2014	2015
Verplichtingen	6.928	12.373	12.831
Uitgaven	12.383	12.625	12.718
Ontvangsten	1.465	1.444	1.377
Fte's	36.540	28.139	27.460

Bijdrage aan de nationale politie

In 2015 verstrekte het Ministerie van VenJ in totaal een bedrag van € 4,9 miljard aan de nationale politie (38,5% van de totale uitgaven van het ministerie) die een eigenstandige organisatie is. Ruim € 4,7 miljard hiervan betreft de algemene bijdrage. Daarnaast gaat het om bijdragen die gerelateerd zijn aan een specifiek doel. Zie hoofdstuk 5.

Toelichting op de verplichtingen

In 2015 is een stijging te zien in de verplichtingen en uitgaven ten opzichte van 2014. Deze stijging wordt mede verklaard door de stijging op artikel 37 Vreemdelingen. In 2015 is Nederland, net als elders in de Europese Unie, geconfronteerd met een verhoogde instroom van asielzoekers. De hogere asielinstroom heeft bijvoorbeeld gevolgen gehad voor het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Het COA biedt opvang aan asielzoekers tijdens hun asielprocedure. De instroom en bezetting in de opvang is veel hoger dan vooraf geraamd en heeft in 2015 geleid tot een fors hogere bijdrage aan het COA. De bijdrage aan het COA bedraagt in 2015 € 1.268 miljoen (2014: € 741 miljoen). (zie ook § 1.4.1 Staat van de Rijksverantwoording 2015.)

Toelichting op ontvangsten

De ontvangsten zijn licht gedaald. De daling wordt mede verklaard doordat de ontvangsten van boeten en transacties is gedaald met € 172 miljoen ten opzichte van 2014. Deze daling wordt onder andere verklaard door de CAO-acties van de politiebonden. Daarnaast nam het aantal opgelegde beschikkingen vanuit de trajectcontrolesystemen en parkeerovertredingen af. Daartegenover staan de hogere ontvangsten op artikel 91 Apparaatsuitgaven kerndepartement.

Deze zijn ten opzichte van 2014 gestegen met € 53,4 miljoen naar € 77,2 miljoen in 2015. Dit wordt voor een bedrag van € 52,3 miljoen verklaard door de verlaging van de huurtarieven door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). In 2015 hebben departementen in plaats van een huurverlaging een teruggave vanuit het RVB ontvangen.

Ontwikkelingen

Sinds maart 2015 heeft het Ministerie van VenJ een nieuwe politieke en ambtelijke top die leiding moet geven aan een ministerie dat staat voor een krachtige rechtsstaat in een veilig democratisch Nederland. Dit is nader uitgewerkt in 7 kernthema's: Nederland veiliger, nationale veiligheid, bestendiging en versterking rechtsstaat, nationale politie, slachtoffer centraal, immigratie en asiel en modernisering kansspelbeleid.

In 2015 stond het ministerie onder grote druk door de ontwikkelingen rondom de nationale politie, de instroom van asielzoekers en de terroristische aanslagen.
Ook heeft het ministerie in 2015 de nodige kritiek gekregen, waaronder op het proces van de begrotingsvoorbereiding 2016 en het op tijd beschikbaar kunnen stellen van interne informatie. Naar aanleiding van de kritiek is de minister van VenJ in oktober 2015 een programma gestart *VenJ verandert* dat onder andere moet zorgen voor een integraal begrotingsproces en goed financieel beheer. Ook het investeren in mensen en gedrag is onderdeel van het programma.

3 Beleidsresultaten

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. Zoals elk jaar is onderzoek gedaan naar een aantal casussen bij verschillende ministeries. Op het terrein van het Ministerie van VenJ hebben we onderzoek gedaan naar de landelijke prioriteiten voor de politie (zie § 3.1). Voor ons casusonderzoek naar de landelijke prioriteiten voor de politie verwijzen wij u naar het gehele rapport hierover.
Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar de gevolgen voor de taakuitvoering en dienstverlening van de bezuinigingen:

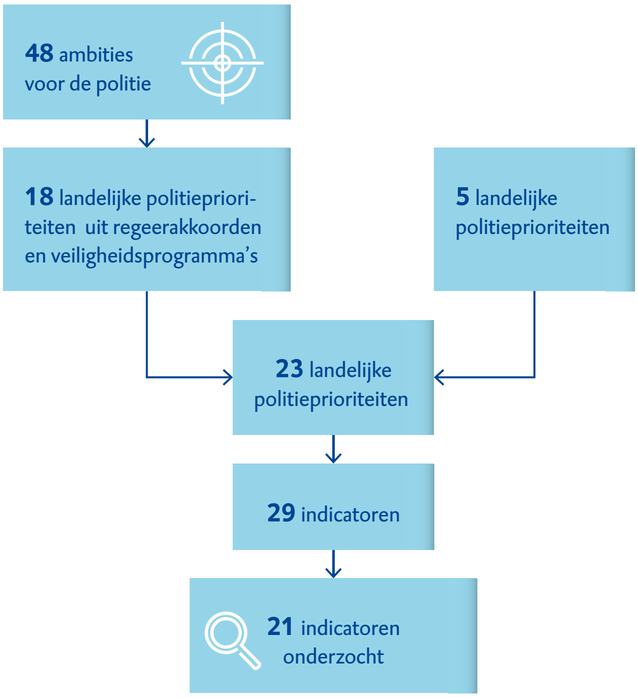
- het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ);
- het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV);
- de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

De uitkomsten zijn opgenomen in de Staat van de rijksverantwoording 2015. In dit rapport gaan we in § 3.2 in op de realisatie en gevolgen van de bezuinigingen bij de DJI. In § 3.3 gaan we in op de toezeggingen die zijn gedaan bij drie eerdere Rekenkameronderzoeken naar prestaties in de strafrechtketen, bestrijden witwassen en rechtsbijstand. In § 3.4 geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

3.1 Landelijke prioriteiten politie

Achtereenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Veiligheid en Justitie (VenJ) hebben in de periode 2003-2014 voor vier tijdvakken 23 landelijke prioriteiten voor de taakuitvoering door de politie benoemd. Van deze prioriteiten komen er 18 voort uit 48 ambities die voor de politie waren geformuleerd in regeerakkoorden en veiligheidsprogramma's in deze periode. De 23 landelijke prioriteiten hebben uiteindelijk hun weerslag gevonden in 29 indicatoren.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de behaalde resultaten op 21 van deze indicatoren en de informatievoorziening hierover aan de Tweede Kamer (zie figuur volgende pagina). Prioriteiten rond de vorming van de nationale politie en bedrijfsvoerings- en beheersmatige zaken, zoals de vermindering van administratieve lasten, hebben wij niet onderzocht.



Onze hoofdconclusie luidt dat de beoogde doelen voor de gestelde landelijke prioriteiten in de periode 2003-2014 in twee derde van de gevallen zijn behaald, maar dat vaak de streefwaarde bij aanvang van de prioriteitsperiode al was gerealiseerd. Wij concluderen daarnaast dat de informatie aan de Tweede Kamer over de beoogde en bereikte doelen niet altijd consistent was. We baseren deze conclusies op de volgende uitkomsten van ons onderzoek.

Beoogde doelen voor prioriteiten zijn vaak gehaald

We hebben voor 21 indicatoren onderzocht of de streefwaarde binnen de prioriteitsperiode is gehaald. Daarbij gaat het om indicatoren als 'het aantal High Tech Crime-zaken', 'het aantal aan het OM aangeleverde verdachten' en 'beschikbaarheid van de politie in de wijk'. In 14 van de 21 gevallen werd de streefwaarde binnen de prioriteitsperiode gehaald. We merken wel op dat bij acht van deze indicatoren het resultaat al sinds het eerste jaar van de prioriteitsperiode gelijk aan of boven de streefwaarde lag. Bij zeven van de 21 indicatoren werden de streefwaarden niet binnen de prioriteitsperiode gehaald. Bij drie van deze zeven indicatoren was er een positieve ontwikkeling in de richting van de streefwaarde. Bij de overige vier indicatoren ontbrak een dergelijke ontwikkeling.

Informatie aan de Tweede Kamer niet altijd consistent

De Tweede Kamer is over de meeste landelijke prioriteiten gedurende de gehele

prioriteitsperiode door de verantwoordelijke ministers geïnformeerd. Deze informatie was echter niet altijd consistent. Wij constateren dat in een aantal gevallen gemeten grootheden wisselden, doelstellingen tussentijds werden bijgesteld en doelstellingen werden geformuleerd terwijl de meetgrootheid nog ontworpen moest worden of achteraf niet bruikbaar bleek, zonder dat dit expliciet werd vermeld.

Lokaal draagvlak nodig voor uitvoering landelijke prioriteiten

Ten slotte zien wij een spanningsveld tussen landelijke sturing op landelijke prioriteiten en lokale taakuitvoering door de politie. Een sterke sturing op landelijke prioriteiten kan leiden tot spanning tussen lokale en landelijke wensen. In de praktijk spelen namelijk niet alle landelijke prioriteiten in iedere gemeente, bijvoorbeeld jeugdcriminaliteit of overvallen. Om te bevorderen dat landelijke prioriteiten goed aansluiten bij de veiligheidsproblematiek die regionaal en lokaal wordt ervaren, hoort de minister van VenJ voor het vaststellen van die prioriteiten de regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal. We constateren dat er met de Veiligheidsagenda 2015-2018 een stap in de goede richting is gezet als het gaat om het onderscheid tussen thema's waarbij een landelijke aanpak noodzakelijk is, en thema's waarbij de aanpak met name lokaal wordt bepaald (en waarvoor de doelen bottom-up tot stand zijn gekomen).

Aanbevelingen

Prioriteiten met betrekking tot politie-inzet horen bij democratische besluitvorming over de inzet van publieke middelen. Daaruit volgt dat de minister de Tweede Kamer open en duidelijk informeert over de voortgang en de geboekte resultaten. Wij bevelen de minister daarom aan om regelmatig en op consistente wijze een overzicht te geven van de behaalde resultaten en/of gepleegde inspanningen op alle door hem vastgestelde landelijke politieprioriteiten met bijbehorende indicatoren uit de betreffende periode. Hiervoor is een uniforme en consistente registratie van politiegegevens op lokaal niveau van groot belang.

3.2 Bezuinigingen bij uitvoeringsorganisaties

We hebben onderzocht welke gevolgen bezuinigingen hebben voor de kwaliteit van de taakuitvoering van uitvoeringsorganisaties. Eén van de onderzochte organisaties is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), waar wij ons hebben geconcentreerd op het gevangeniswezen. In 2018 moet DJI jaarlijks structureel € 62 miljoen hebben bezuinigd op het gevangeniswezen. De maatregelen voor die bezuinigingen staan geformuleerd in het Masterplan DJI 2013-2018.

Bezuinigingsopdracht valt samen met afnemende vraag

De besparingen bij het gevangeniswezen volgen uit een combinatie van krimp als gevolg van een

afnemende capaciteitsbehoefte, taakstellende bezuinigingen en inhoudelijk beleid. Naast de taakstelling van € 62 miljoen, moet het gevangeniswezen € 60 miljoen bezuinigen ter leniging van interne tekorten. De daarvoor geformuleerde stappen (de zogenoemde Breukelenmaatregelen) betreffen besparingen op faciliteiten in penitentiaire inrichtingen. Bovendien wordt een aantal (secundaire) arbeidsvoorwaarden aangepast ten behoeve van een efficiëntere inzet van het personeel, vooral om overwerk te beperken. De Breukelenmaatregelen zijn door het hoofdkantoor van de DJI opgesteld in nauwe samenspraak met de gevangenisdirecteuren. Ook voor het Masterplan heeft het hoofdkantoor input uit het veld gekregen en benut.

De voornaamste besparing komt voort uit de sluiting van gevangenissen en de vermindering van het personeelsbestand. In het Masterplan werd nog rekening gehouden met een licht stijgende capaciteitsbehoefte. De maatregelen die in de situatie van verwachte lichte groei de sluiting van gevangenissen mogelijk moesten maken waren, conform het Masterplan:

- de reductie van reservecapaciteit;
- de invoering van elektronische detentie;
- de uitbreiding van het aandeel meerpersoonscellen.

Daarnaast voorziet het Masterplan in besparingen via ‘efficiëntere regimes’ in de gevangenissen. Om dat laatste te bereiken is voor verschillende groepen gedetineerden een aantal rechten en vrijheden beperkt, zoals het recht op arbeid, het aantal uren buiten de cel en het aanbod van weekendactiviteiten.

Deze wijzigingen in regimes hangen samen met het streven van de DJI naar meer zelfredzaamheid van gedetineerden. Gedetineerden hebben, binnen een nieuw systeem van bevorderen en degraderen, via hun gedrag invloed op de omstandigheden van hun detentie. In het verlengde hiervan is het voornemen om wijzigingen door te voeren in het systeem van detentiefasering. Hiertoe is een nota van wijziging ingediend bij een reeds bij de Tweede Kamer aanhangige wijziging van de Penitentiaire beginselenwet.

Bezuinigingsmaatregelen snel achterhaald door de werkelijkheid

Het plan voor goedkopere tenuitvoerlegging via meer elektronische detentie is afgewezen door de Eerste Kamer. Goedkopere tenuitvoerlegging via het gebruik van meerpersoonscellen wordt, gezien de nog steeds dalende behoefte aan gevangeniscapaciteit, voorlopig niet toegepast. Op basis van latere besluitvorming zijn 1.000 reeds voor meer-persoonsgebruik ingerichte cellen niet als zodanig in gebruik.

Het niet doorgaan van elektronische detentie heeft, gezien de voortgaande krimp, geen gevolgen gehad voor het realiseren van de voorgenomen sluitingen van gevangenissen en de afvloeiing van

personeel en de daaraan gerelateerde besparingen. Het aantal reserveplaatsen is, na een eerdere reductie, inmiddels weer op het niveau van 2013. Dit is echter het gevolg van de omzetting van operationele capaciteit in (veel goedkopere) reservecapaciteit. Hoewel de reservecapaciteit dus per saldo niet is afgenomen, is de uiteindelijke besparing hoger dan het in het Masterplan voorziene bezuinigingsbedrag.
De bezuiniging via de beperking van overwerk is, als gevolg van een grotere personeelsafname, lager dan beoogd. De totale besparing op personeelskosten valt echter, om dezelfde reden, juist hoger uit. Dit effect doet zich ook op andere punten voor. Van besparingsverlies is in zo'n geval volgens de DJI geen sprake, ook al heeft de maatregel zelf niet het daar aan gekoppelde bedrag opgeleverd.

DJI volgt de totale besparing; niet het financiële effect van afzonderlijke maatregelen
De maatregelen in het Masterplan hangen samen met de visie van de staatssecretaris op de tenuitvoerlegging. Het realiseren van de bezuinigingen als geheel is de essentie. Door de stapeling van krimp-, bezuinigings- en beleidsmaatregelen is niet vast te stellen welke maatregel welk bedrag oplevert. Daarom rapporteert de staatssecretaris niet over de financiële effecten van alle afzonderlijke maatregelen.

Kwaliteit van de taakuitvoering mogelijk onder druk
De getroffen maatregelen kunnen ongewenste gevolgen hebben voor de kwaliteit in gevangenissen. Die gevolgen kunnen gevoeld worden door het management, het personeel en de gedetineerden. In ons onderzoek kwamen in de gesprekken met medewerkers van de gevangenissen als mogelijke effecten naar voren: toegenomen werkdruk, minder tijd voor begeleiding van gedetineerden, meer aaneengesloten uren insluiting per dag, meer druk op de beveiliging, hindernissen voor re-integratie, toegenomen kans op willekeur door en druk op het personeel als gevolg van het systeem van bevorderen en degraderen en een toegenomen kans op problemen tussen gedetineerden onderling. Ook de DJI stelt vast dat de grotere complexiteit van gevangenenbewaring steeds meer vraagt van het personeel van de DJI, bijvoorbeeld waar het gaat om bejegening, beoordeling en begeleiding van gedetineerden. De extra investeringen die daarvoor moeten worden gedaan, spelen een rol bij de begrotingsvoorbereiding voor 2017.

Zicht gewenst op doelen en realisaties
De veranderingen die het gevangeniswezen doormaakt zijn omvangrijk. Het kost tijd en geld om tegemoet te komen aan de extra eisen die aan medewerkers worden gesteld, om eventuele ongewenste neveneffecten van maatregelen in het gevangeniswezen in kaart te brengen en te compenseren en om nieuw beleid zijn plaats te laten vinden. Voor het monitoren van de

effectiviteit en doelmatigheid van maatregelen is het belangrijk doel en middel te blijven koppelen. Niet alleen het behalen van de totale bezuinigingsdoelstelling telt: ook de maatregelen waarmee die taakstelling behaald is. Dat betekent dat bezuinigingsmaatregelen moeten kunnen worden beoordeeld op hun bijdrage aan de bezuinigingsdoelstelling en dat de effecten van zo'n maatregel op de kwaliteit van, in dit geval, de taakuitvoering zo goed mogelijk moeten worden vastgesteld. Alleen dan kan worden bepaald of de kosten - waaronder ongewenste neveneffecten - al dan niet door de opbrengsten worden gecompenseerd. En alleen dan is tussentijdse sturing mogelijk.

3.3 Nakomen van toezeggingen onderzoeken Algemene Rekenkamer

In de periode 2012-2014 hebben wij verschillende onderzoeken gedaan op het terrein van het Ministerie van VenJ. Naar aanleiding van deze onderzoeken heeft de minister bij onze aanbevelingen toezeggingen gedaan. Aan een aantal van deze toezeggingen is nog geen uitvoering gegeven. We gaan hier in op de stand van zaken van deze toezeggingen.

3.3.1 Prestaties in de strafrechtketen

In ons eerder onderzoek uit 2012 Prestaties in de strafrechtketen stelden wij vast dat er weinig informatie en inzicht is in factoren die een efficiënte doorstroom van zaken belemmeren. Zonder die informatie is het lastig sturen voor de ketenpartners en voor de minister van VenJ. Wij hebben de minister van VenJ daarom onder meer de volgende aanbevelingen gedaan:

- zorg voor ketenregie op hoog niveau;
- bepaal ongewenste uitstroom en voorkom die;
- zorg voor een goede informatievoorziening (en informatiestrategie) die daarop aansluit. Een dergelijke informatiestrategie zou een visie moeten bevatten op de afstemming van verschillende systemen, de betrouwbaarheid van informatie en de verantwoordelijkheden voor de vastlegging en beheer van informatie.

De minister van VenJ benoemt in zijn departementale jaarverslag over 2015 de activiteiten in 2015 die gericht waren op verdere verbetering van de prestaties in de strafrechtketen. De volgende activiteiten sluiten aan op onze aanbevelingen.

Ketenregie: naar een permanente samenwerking

De samenwerking tussen de ketenorganisaties binnen het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen is volgens de minister van VenJ in de loop der tijd hechter geworden en heeft geleid tot het besef dat de samenwerking een duurzaam karakter nodig heeft. Ter ondersteuning hiervan hebben de ketenorganisaties samen met het departement in 2015 afgesproken een

permanent Bestuurlijk Strafrechtketenberaad in het leven te roepen. Dit gaat in 2016 van start en zal zich richten op een verdere versterking van de ketenprestaties.

Zicht op ongewenste uitstroom uit strafrechtketen onduidelijk

Het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) naar de uitstroom stelt dat het kwantificeren van de ongewenste uitstroom niet mogelijk is gebleken. Dit komt, zo schrijft het WODC, doordat zaken die de keten uitstromen zodanig divers van aard zijn dat onvoldoende aanknopingspunten kunnen worden gevonden om hier een positief of negatief oordeel over te vellen. De minister van VenJ ziet om die reden af van het formuleren van doelstellingen voor ongewenste uitstroom. Onduidelijk is echter hoe de minister dan zicht houdt op de mate van ongewenste uitstroom en hoe hij die ongewenste uitstroom tracht te voorkomen.

Informatievoorziening en informatiestrategie verder ontwikkeld

De minister heeft in 2015 de Strafrechtketenmonitor, die onder meer inzicht geeft in de zaakstromen binnen de keten, verder ontwikkeld. De Tweede Kamer wordt hiermee op jaarbasis geïnformeerd over de prestaties van de strafrechtketen. In 2015 is dat voor het eerst gebeurd.
De ketenorganisaties hebben besloten ook prestatie-indicatoren te zullen ontwikkelen. Hiermee wordt de (ontwikkeling van de) kwaliteit van de prestaties inzichtelijker. Op het onderdeel van de doorstroom wordt een ketendoelstelling geformuleerd.
Begin 2016 heeft de minister een visie op de informatievoorziening in de strafrechtketen opgesteld. Deze visie gaat in op afstemming van verschillende systemen, op betrouwbaarheid van informatie en op verantwoordelijkheden voor vastlegging en beheer van informatie in de strafrechtketen. De minister van VenJ zal de Tweede Kamer, in de voortgangsrapportages over de prestaties van de strafrechtketen, informeren over hoe deze visie in een informatiestrategie invulling krijgt.

3.3.2 Bestrijden witwassen; stand van zaken 2013

Op 6 maart 2014 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013. Uit het onderzoek bleek dat:

- er geen inzicht is in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en ook niet in de resultaten van de witwasbestrijding;
- er te weinig inzicht is in het rendement van meldingen van ongebruikelijke transacties.

De ministers van Financiën en van VenJ hebben in reactie op ons rapport toegezegd de Tweede Kamer structureel te gaan informeren over de witwasrisico's en de resultaten van de witwasbestrijding.

De minister van VenJ kondigde samen met de minister van Financiën aan een National Risk Assessment (NRA) Witwassen te ontwikkelen. Hiermee kunnen ze structureel inzicht krijgen in de belangrijkste witwasrisico's. In het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ meldt de minister dat in 2015 is gestart met het NRA Witwassen.

Naar aanleiding van ons rapport hebben zij ook toegezegd een nieuwe Beleidsmonitor Witwassen te (laten) ontwikkelen. Deze moet inzicht bieden in de activiteiten en resultaten van de witwasbestrijding. Deze beleidsmonitor zou naar verwachting eind 2014 beschikbaar zijn.
Op 18 februari 2016 hebben de ministers de eerste, verkennende Beleidsmonitor Witwassen aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze beleidsmonitor heeft, aldus de ministers, een verkennend karakter met bijbehorende beperkingen. Niet alle aspecten konden in deze eerste monitor even diepgaand en omvattend worden behandeld. Ook ontbreken er nog elementen, zoals concrete prestatie-indicatoren, op grond waarvan de uitvoering van het beleid kan worden beoordeeld en waar nodig bijgestuurd. Deze elementen krijgen volgens de ministers een plaats in een volgende monitor. De ministers beschouwen deze beleidsmonitor als een goede eerste start. In een volgende monitor zullen zij de nu nog aanwezige lacunes invullen.

Het NRA Witwassen zal in 2017 worden vastgesteld en dan verwachten de ministers ook de uitkomsten van de volgende Beleidsmonitor Witwassen. Beide zullen zij met de Tweede Kamer delen.

Wij constateren dat er nu stappen worden gezet om inzicht in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland te krijgen en in de resultaten van de witwasbestrijding. Een punt van zorg blijft of de ministers de beloofde verbeteringen tijdig realiseren. Reeds in 2008 hebben zij toegezegd verbeteringen te realiseren, maar die verbeteringen zijn acht jaar later nog steeds niet volledig gerealiseerd. Het belang van een NRA Witwassen en een Beleidsmonitor Witwassen blijft onveranderd groot.

3.3.3 Gevolgen van bezuinigingen op justitiële jeugdinrichtingen

In het Verantwoordingsonderzoek 2014 hebben wij onderzoek gedaan naar de gevolgen van de verminderde instroom van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) en de daar uit volgende sluitingen van inrichtingen. Wij hebben de staatssecretaris aanbevolen onderbouwde keuzes voor de toekomst te maken en de Tweede Kamer periodiek te informeren over de kwaliteitsontwikkelingen op de werkvloer.

Vervolgstappen uiteengezet
Wij constateerden vorig jaar dat door de sterke afname van de instroom van jongeren in justitiële inrichtingen de uitgangspunten van regionale plaatsing en van de minimaal benodigde omvang van inrichtingen op gespannen voet met elkaar komen te staan. Wij bevalen de staatssecretaris van VenJ daarom aan om met een voorstel te komen voor de wijze waarop hij het stelsel van JJI's in de toekomst wil organiseren en dit voorstel voor te leggen aan de Tweede Kamer. Het voorstel zou rekening moeten houden met de verschillende belangen, de financiële consequenties, de kwaliteit en de doelmatigheid van de zorg.

In juli 2015 en november 2015 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer met brieven, voortgangsrapportages en (inspectie)rapporten geïnformeerd over kwaliteitsaspecten van de JJI's. Op 22 juli 2015 zond de staatssecretaris het rapport 'Rapportage onderzoek naar het leef-, werk- en leerklimaat binnen JJI's' naar de Tweede Kamer. Deze rapportage was voorzien van een beleidsreactie.

Wij constateren nu dat de in opdracht van het Ministerie van VenJ uitgevoerde verkenning onder de titel 'Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd' op 13 november 2015 aan de Tweede Kamer is aangeboden. In zijn begeleidend schrijven aan de Kamer heeft de staatssecretaris zijn voorgenomen vervolgstappen uiteengezet. Hierin komen alle door ons aanbevolen aandachtspunten terug.

3.3.4 Onderzoek naar toegankelijkheid rechtsbijstand afgerond
In het Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we aan de staatssecretaris gevraagd een completer beeld te geven van de toegankelijkheid van het rechtsbestel, om zeker te zijn dat de gesubsidieerde rechtsbijstand deze toegankelijkheid voldoende waarborgt. Nader zicht op het niet-gebruik is daarvoor relevant. Het laatste periodiek onderzoek in februari 2016 van het WODC naar het gedrag van burgers en bedrijven die worden geconfronteerd met (potentieel) juridische geschillen (Geschilbeslechtingsdelta 2014) laat zien dat:
- burgers er in veel gevallen zelf wel uitkomen en hun doel bereiken en/of het probleem oplossen zonder rechtshulpverleners;
- als ze wel hulp van rechtshulpverleners hebben gehad, die gebruikers niet altijd hun doel bereiken en het geschil niet altijd wordt opgelost. En zeker niet vaker dan niet-gebruikers.
- niet is vastgesteld dat lagere inkomensgroepen – en rechtsbijstandsgerechtigden – vaker afzien van rechtshulp of meer specifiek van een advocaat, dan andere inkomensgroepen. Bij bepaalde typen problemen worden de kosten voor de lagere inkomensgroepen ook (voor een deel) gedekt of wordt gratis hulp verstrekt door de rechtsbijstandsverzekering, de vakbond en/of de werkgever.

Doeltreffender inrichting van gesubsidieerde rechtsbijstand

In het Verantwoordingsonderzoek 2013 stelden we ook vast dat meer informatie wellicht ook zicht bood op opties om, tegen de achtergrond van niet-gebruik, de gesubsidieerde rechtsbijstand doeltreffender in te richten. De minister heeft in februari 2015 naar aanleiding van een motie van de Eerste Kamer de commissie Wolfsen ingesteld met als doel het doen van aanbevelingen voor de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarin de toegang tot het recht voor minder- en onvermogenden gegarandeerd blijft. De commissie Wolfsen publiceerde op 30 november 2015 het rapport 'Herijking rechtsbijstand: Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand'. Hierin doet de commissie 34, onderling samenhangende en elkaar versterkende, verbetervoorstellen. Als de genoemde maatregelen doorgevoerd worden, zouden de uitgaven in 2013 bij benadering € 410 miljoen tot € 460 miljoen zijn (in 2013 bedroegen de werkelijke uitgaven € 496 miljoen).

De minister streeft ernaar om de Tweede Kamer uiterlijk in het voorjaar 2016 over zijn beleidsvoornemens en de budgettaire gevolgen daarvan te informeren.

3.4 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten – zie de uitkomsten in voorgaande paragrafen – beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. Wij constateren dat daarin verbeteringen mogelijk zijn en oordelen dat de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ niet geheel deugdelijk tot stand is gekomen. Het ministerie beschikt over richtlijnen die in opzet de deugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie waarborgen. In de praktijk blijkt de uitvoering echter niet voor alle indicatoren en kengetallen geheel conform de opzet te verlopen en ontbreekt het intern voorgeschreven format met daarin de maatregelen die de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie moet borgen. Door het niet naleven van de intern opgestelde procedures loopt het ministerie onnodig risico dat de beleidsinformatie in het jaarverslag niet klopt. Wij vragen hiervoor aandacht.

4 Bedrijfsvoering

Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over de bedrijfsvoering en de informatie over de bedrijfsvoering die de minister in het jaarverslag verstrekt.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van VenJ voldoen in 2015 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 4 onvolkomenheden.

Tabel 1 Ontwikkelingen in onvolkomenheden

Onderwerp	2013	2014	2015
Financieel beheer/Controlfunctie	onvolkomenheid	onvolkomenheid	ernstige ovk.
Inkoopbeheer Dienst Justitiële Inrichtingen	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Personeelsbeheer	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid
Inkoopbeheer bestuursdepartement	onvolkomenheid	onvolkomenheid	
Subsidie- en bijdragebeheer		onvolkomenheid	onvolkomenheid
Informatiebeveiliging		onvolkomenheid	

Het bovenstaand overzicht vertoont het verloop van de onvolkomenheden in de tijd. Hiernaast treft u verderop in het rapport de aandachtspunten aan.

Vorig jaar constateerden we 6 onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. In 2015 is het aantal onvolkomenheden gedaald van 6 naar 4, waarvan 1 ernstig. In 2012 hebben wij het financieel beheer aangemerkt als een ernstige onvolkomenheid. Dit bestond uit 2 elementen, namelijk de financiële administratie en de controlfunctie. Sinds 2012 is er bij de financiële administratie veel verbeterd, maar het verbeteren van de controlfunctie is onvoldoende, zoals ook blijkt uit de nog steeds bestaande onvolkomenheden bij het personeelsbeheer en het subsidie- en bijdragenbeheer. Samenwerken, openheid en verbinding met de buitenwereld zijn nodig om het financieel beheer zo te verbeteren dat het leidt tot een goede begroting en het realiseren van een beheerste uitvoering van die begroting. Ook de minister van Financiën heeft hierover nadere afspraken gemaakt met de minister van VenJ. We hebben het financieel beheer mede vanwege de hardnekkigheid als ernstige onvolkomenheid aangemerkt. De onvolkomenheden inkoopbeheer bij het bestuursdepartement en de informatiebeveiliging zijn verbeterd. Deze onvolkomenheden merken wij in 2015 aan als aandachtspunt. We zien op beide onderdelen nog

aandachtspunten waar de minister opvolging aan moet geven. In § 4.3.1 en § 4.3.2 gaan we hier nader op in.

4.2 Onvolkomenheden

4.2.1 Financieel beheer niet verbeterd

Het financieel beheer van het Ministerie van VenJ is al enkele jaren niet op orde. Het ministerie is er in 2015 onvoldoende in geslaagd om een structureel verbeterde en een goed (samen)werkende controlfunctie te realiseren. Dit is nodig om een bijdrage te kunnen leveren aan het op orde brengen van de bedrijfsvoering. Het kan er bovendien voor zorgen dat de verschillende belangen binnen de organisatie en bij de uitvoeringsorganisaties worden samengebracht, om zo de begrotingsuitvoering te sturen en te beheersen.

In 2012 beoordeelden we het financieel beheer van het ministerie reeds als een ernstige onvolkomenheid. De directe oorzaak waren de problemen in de financiële administratie en bij het opstellen van de jaarrekening. De problemen kwamen aan het licht na invoering van het nieuwe financieel administratiesysteem Leonardo. Echter ook het niet goed functioneren van de controlfunctie en te weinig aandacht voor financieel beheer op het niveau van de directoraten-generaal (DG's), waren achterliggende oorzaken voor het ontstaan en voortduren van de problemen in het financieel beheer. In 2013 en 2014 is de aandacht vooral uitgegaan naar het op orde brengen van de financiële administratie. Eind 2014 was dat op hoofdlijnen gerealiseerd. In 2015 zou het structureel verbeteren van de controlfunctie opgepakt worden. Daarop is onvoldoende voortgang geboekt en daarom merken we het financieel beheer mede vanwege de hardnekkigheid aan als ernstige onvolkomenheid. We lichten dit hieronder toe.

Controlfunctie onvoldoende

Eind 2014 formuleerde het ministerie dat in het belang van een goede informatie-uitwisseling binnen het ministerie en voor een beheerste bedrijfsvoering een goed werkende controlfunctie nodig is. Een controlfunctie die:

- onafhankelijk is;
- een duidelijke taakomschrijving en verantwoordelijkheid heeft;
- zich bezighoudt met een brede scope van bedrijfsvoering (financiën, inkoop, informatisering, personeel en verantwoording beleidsresultaten);
- managementinformatie verschaft voor besluitvorming en verantwoording.

Als verbeterpunten werden onder meer genoemd een heldere taakomschrijving en verantwoordelijkheidsverdeling, een duidelijke positionering en het waarborgen van kwaliteit door professionalisering.

We constateren dat het in 2015 nog niet gelukt is om deze verbeterpunten te implementeren. In 2015 is er vooral gewerkt aan het met elkaar in gesprek komen over de uitvoering. Binnen de drie controllagen (bij de uitvoeringsorganisaties, bij de DG's en binnen de Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ), is er hard gewerkt aan de dagelijkse gang van zaken van het opstellen van maand- en kwartaalrapportages en het opstellen, bespreken en verantwoorden over de verbeterplannen.
Door de omvang van de VenJ-organisatie, de vele uitvoeringsorganisaties en de verschillende controllagen is er veel informatie-uitwisseling. We zien hierbij het risico dat de informatie versnipperd en gefilterd doorkomt en niet altijd op de juiste plaats bij de juiste medewerkers landt. Dit wordt ook veroorzaakt, omdat er bij de verschillende overleggen steeds andere functionarissen betrokken zijn en er lang niet altijd verslagen gemaakt worden. De invulling van de rol van controller is vooral adviserend en faciliterend. DFEZ zit als concerncontroller op grotere afstand van de uitvoeringsorganisaties. Het principe van het Ministerie van VenJ is geen 'control op control'. Daarmee wordt het vaststellen van de juistheid en volledigheid van de informatie door DFEZ, op een paar onderdelen na, aan de andere controllaag overgelaten. Dit heeft als risico dat DFEZ niet tijdig over de juiste en volledige informatie beschikt.

Verbeterprogramma's gestart

In oktober 2015 is besloten tot een veranderprogramma *VenJ verandert*. Aanleiding waren verschillende incidenten bij het Ministerie van VenJ en het proces van de begrotingsvoorbereiding 2016 en de kritiek daarop. Dit programma kent zes lijnen: informatie en communicatie, continu leren, professionaliteit, visie en strategie, interne verbinding en verbinding met buiten.

Met het programma wil het ministerie onder meer een meer integraal begrotingsproces en beheer van de financiën bewerkstelligen. In het kader van het financieel beheer is *VenJ verandert* van belang, omdat het aandacht vraagt voor de verkokering binnen het ministerie. Het is een oproep om een goed begrotingsproces, goede aansluiting en verbinding met de buitenwereld, transparantie over informatievoorziening en fouten, intensieve samenwerking en verbinding in ketens en netwerk van het Ministerie van VenJ. Het ministerie riep op niet te redeneren vanuit het eigenbelang, maar vanuit het belang van het totaal en de maatschappelijke doelen.

Eind november 2015 heeft het Ministerie van Financiën afspraken gemaakt met het Ministerie van VenJ, resulterend in het programma *Verbeteren financiële beheersing begrotings(uitvoering) en intern toezicht*. Een van de onderdelen van dat programma is de herinrichting van de controlfunctie. In plaats van de drielagen- komt er een tweelagenmodel. Vanaf november 2015 moeten ook alle stukken met een financiële component, voor ze aan het parlement gestuurd worden,

eerst worden voorgelegd aan de minister van Financiën. De minister van Financiën geeft zo invulling aan zijn toezichthoudende taak die voortvloeit uit de Comptabiliteitswet (CW 2001, artikel 39, 40 en 42).

Aanbevelingen
Wij bevelen de minister van VenJ aan blijvend aandacht te besteden aan het structureel verbeteren van het financieel beheer. Belangrijk daarbij is de inrichting van de controlfunctie, zodanig dat deze er mede voor zorgt dat:

- de bedrijfsvoering op orde wordt gebracht;
- de informatie tijdig en juist daar komt waar deze nodig is;
- de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie wordt gewaarborgd en vastgesteld;
- sturing plaats kan vinden.

Het realiseren van deze structurele verbetering vraagt tijd, ook al omdat dit alles naast structuuraanpassing ook te maken heeft met cultuur en gedrag. Samenwerken, openheid en verbinding met de buitenwereld, zoals de secretaris-generaal het benoemde in zijn toelichting aan de medewerkers van het Ministerie van VenJ, zijn daarbij van belang.
Op korte termijn is het noodzakelijk een aantal randvoorwaarden te realiseren voor het verbeteren van het financieel beheer. We denken daarbij aan

- een heldere taakomschrijving en verantwoordelijkheidsverdeling voor de controllers;
- een duidelijke positionering van de controllers;
- het verzekeren van kwaliteitswaarborgen bij de uitoefening van de controlfunctie.

4.2.2 Inkoopbeheer Dienst Justitiële Inrichtingen verbeterd, maar nog niet op orde

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft in 2015 uitvoering gegeven aan het *Verbeterplan inkoopbeheer*. De eerste resultaten zijn in 2015 zichtbaar en hebben geresulteerd in een daling van de onrechtmatige uitgaven. Omdat de verbetermaatregelen in de loop van 2015 zijn ingevoerd, moet het effect van de verbetermaatregelen zich nog bewijzen in 2016.

Nog inkopen buiten de inkoopafdeling om

Bij de DJI gingen in 2014 nog veel inkopen buiten de inkoopafdelingen om. De DJI heeft daarom vanaf mei 2015 een blokkade gezet op facturen die niet gekoppeld worden aan een inkooporder. Dit betekent dat deze ingediende facturen niet betaald zullen worden. Door de factuurblokkade heeft de DJI een beter zicht op wat er fout gaat en bij welke organisatieonderdelen. In 2015 is echter nog steeds circa € 2,6 miljoen buiten de inkoopafdeling om gegaan. Deze uitgaven zijn niet per definitie onrechtmatig, maar er is wel meer risico op fouten en inefficiency.

Bedrag onrechtmatige uitgaven in 2015 gedaald
Het bedrag aan onrechtmatige uitgaven is omlaag gegaan van € 28,2 miljoen in 2014 naar € 16,7 miljoen in 2015. Het betreft fouten in de Europese aanbestedingen van € 7,1 miljoen en fouten van € 9,6 miljoen vanwege het niet werken conform de Aanbestedingswet.

Inkoopdossiers onvolledig
Voor het verbeteren van de kwaliteit en de volledigheid van de inkoopdossiers is onder andere de inkoophandleiding en de checklist vernieuwd en uitgebreid die een uniforme werkwijze bevorderen. Wij constateren echter dat in de inkoopdossiers de prestatieverklaringen veelvuldig ontbreken. Ook het controleren van de in rekening gebrachte tarieven aan de hand van prijslijsten verdient aandacht.

Volledigheid en juistheid contractenregister verbeterd, maar nog niet op orde
Wij zien dat er voortgang is gemaakt met het op orde brengen en opschonen van het contractenregister. Nieuwe contracten worden door de senior adviseur Inkoop van de productgroep handmatig gecontroleerd op juistheid en volledigheid. Het aantal kwalitatief onvolledige contracten in het contractenregister is sinds oktober 2015 afgenomen. De structurele opschoning van het contractenregister begint ook zijn vruchten af te werpen. Wij constateren lichte verbeteringen. Aandacht en inspanning blijven echter nodig om de volledigheid en juistheid van het contractenregister te verbeteren.

Nog onzekerheid over de declaraties diagnose behandel en beveiligingscombinatie (DBBC)
De DJI verricht omvangrijke betalingen (jaarlijks circa € 700 miljoen) in het kader van de inkoop van de forensische zorg. Hiervan heeft circa € 550 miljoen betrekking op de bekostiging van particuliere zorginstellingen. Circa € 150 miljoen heeft betrekking op de bekostiging van de Rijks Forensische Psychiatrische Centra en de Penitentiair Psychiatrische Centra die onderdeel zijn van de DJI.
Het betreft hier geestelijke gezondheidszorg, die geboden wordt aan mensen met een strafrechtelijke veroordeling. De forensische zorg varieert van behandeling en verblijf in zwaar beveiligde TBS-instellingen tot en met ondersteuning bij het omgaan met verslaving of een psychische stoornis.

De bekostiging van de forensische zorg is de afgelopen jaren sterk gewijzigd: van budgetfinanciering naar betaling per behandeling en verblijfsdag via de Diagnose Behandel en Beveiligingscombinaties (DBBC's). De transitie is gestart in 2011 en loopt de komende jaren door,

totdat deze vanaf 1 januari 2016 volledig over is op de DBBC's. In 2014 was de bekostiging gebaseerd op 5% DBBC afspraken, in 2015 is 30% gebaseerd op DBBC afspraken en in 2016 is er sprake van 100% DBBC-gebaseerde financiering.

DJI rekent de forensische zorg van particuliere zorginstellingen af op basis van productieverantwoordingen van de DBBC's. Deze verantwoordingen zijn niet voorzien van goedkeurende controleverklaringen. Door landelijke inherente beperkingen in de DBBC bekostigingssystematiek kunnen accountants niet tot een goedkeurend oordeel bij de DBBC verantwoording komen. Vanwege het ontbreken van een goedkeurend oordeel kan de DJI niet vaststellen of de aan haar gefactureerde forensische zorg ook daadwerkelijk is geleverd.
Als gevolg van deze problematiek is er in 2015 een onzekerheid over de kosten voor forensische zorg van € 16,5 miljoen.

De DJI is in gesprek met de betrokken accountantskantoren en de Auditdienst Rijk (ADR) om deze problematiek op te lossen. De oplossingsrichting is te komen tot een controleprotocol waarin specifieke punten nader zijn uitgewerkt, zodat onduidelijkheden bij de accountantskantoren worden weggewerkt.
Zonder adequate actie zal dit bedrag volgend jaar oplopen door de jaarlijkse toename van de DBBC-financiering.

Aanbevelingen
Wij bevelen de minister van VenJ aan om te blijven investeren in een zorgvuldig inkoopbeheer en daarmee het verder terugdringen van de onrechtmatige inkopen.
Ook is het van belang om maatregelen te treffen die een goede controle op de productieverantwoordingen en controleverklaringen van de zorgverleners van de DBBC's waarborgen.

4.2.3 Uitvoering van het personeelsbeheer nog niet verbeterd

Ondanks dat de controlfunctie bij de Dienst Personeel en Organisatie (DP&O) zich in 2015 verder heeft ontwikkeld, zijn de resultaten bij de verschillende dienstonderdelen nog niet altijd zichtbaar:

- personeelsdossiers moeten nog op orde worden gebracht;
- terugwerkende kracht mutaties moeten worden voorkomen;
- functioneringsgesprekken moeten worden geregistreerd.

In mei 2015 is de P&O controlfunctie formeel belegd bij DP&O en heeft DP&O haar controlfunctie verder vormgegeven. Ook in 2015 heeft DP&O rapportages opgesteld voor de leiding van de sectoren, de Strategische Bedrijfsvoeringsraad en het Audit Committee. Zo blijft DP&O het belang van een ordelijk en controleerbaar personeelsbeheer benadrukken. Verder zijn bestaande

kaders aangescherpt, nieuwe kaders ontwikkeld en zijn er aanvullende controles toegevoegd aan het Basis Controle Plan 2016. Wij constateren dat DP&O in 2015 geen inhoudelijke controles heeft uitgevoerd. DP&O geeft zelf aan dat ze midden in een reorganisatie zitten, die naar verwachting september 2016 is afgerond. De definitieve bemensing is daarom nog niet afgerond. Hierdoor heeft DP&O in 2015 niet alle geplande werkzaamheden kunnen uitvoeren.

Ondanks de verbeteringen in de controlfunctie zijn de resultaten nog onvoldoende zichtbaar bij de verschillende dienstonderdelen. Personeelsdossiers zijn niet volledig, loonbelastingverklaringen en identiteitsbewijzen ontbreken, en er is sprake van vorderingen en nabetalingen als gevolg van mutaties met terugwerkende kracht.

Aanbevelingen
Wij bevelen de minister van VenJ aan om de controlfunctie verder te versterken. Ook het aanspreken van de dienstonderdelen en het corrigerend optreden is van belang om het personeelsbeheer te verbeteren. In het kader van het project *Verbeteren financiële beheersing begrotingsuitvoering en intern toezicht* vragen wij aandacht voor de rol en taak van de DP&O als concerncontroller personeel. Naast de coördinerende en kaderstellende rol zou DP&O een meer controlerende rol moeten gaan vervullen.

4.2.4 Onvoldoende voortgang subsidie- en bijdragenbeheer

In 2015 heeft het Ministerie van VenJ nog onvoldoende voortgang geboekt bij het opstellen van actuele risicoanalyses over de misbruikgevoeligheid van subsidies en bijdragen. Ook worden er nog belangrijke administratieve fouten gemaakt bij het vastleggen van verleende en afgerekende bijdragen en subsidies.

In 2015 heeft het ministerie nog onvoldoende voortgang geboekt in het opstellen van risicoanalyses bij het verstrekken van subsidies en bijdragen. Risicoanalyses voor subsidies ontbreken nog vaak in het dossier. Het opstellen van risicoanalyses voor bijdragen is laat in het jaar opgepakt. Hierdoor is er over 2015 onvoldoende zicht of de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik voldoende zijn afgedekt. Er is dus onvoldoende zekerheid dat subsidies en bijdragen rechtmatig en doelmatig worden besteed.
Wel heeft de DFEZ in het vierde kwartaal van 2015 bijeenkomsten georganiseerd over subsidiefraude. Doel was het risicobewustzijn bij het verstrekken van subsidies te vergroten.

Het reviewbeleid beschrijft dat wordt toegezien op de kwaliteit van de accountantscontrole bij de ontvangers van de subsidie of bijdrage. Het Ministerie van VenJ beschikt wel over een reviewbeleid, maar het beleid wordt onvoldoende in de praktijk gebracht.

In 2014 constateerden wij dat er voor een bedrag van € 2,6 miljard aan administratieve fouten was gemaakt bij het vastleggen van de verleende en afgerekende bijdragen en subsidies in de financiële administratie. In 2015 heeft de DFEZ beheersmaatregelen geïmplementeerd die dergelijke fouten zouden moeten voorkomen. Deze maatregelen waren niet het gehele jaar beschikbaar en werden ook nog niet altijd goed toegepast. Hierdoor zijn ook in 2015 voor € 1,1 miljard enkele belangrijke administratieve fouten gemaakt bij het vastleggen van verleende en afgerekende bijdragen en subsidies.

Aanbevelingen
Wij bevelen de minister van VenJ aan:

- Om ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik de risico's van bijdragen en subsidies in kaart te brengen.
- Te bevorderen dat beleidsdirecties een risicogericht reviewbeleid uitvoeren.
- Het toezicht en de controle in het proces door DFEZ te verstevigen. Zo kunnen eventuele tekortkomingen eerder worden gesignaleerd en gecorrigeerd.

4.3 Aandachtspunten

4.3.1 Inkoopbeheer bestuursdepartement verbeterd, maar vraagt nog aandacht

In 2015 is het inkoopbeheer van het bestuursdepartement verbeterd. De beheersmaatregelen om de onrechtmatige inkoopuitgaven terug te dringen zijn uitgevoerd. Wij zien dat de kwaliteit en volledigheid van de inkoopdossiers verder is verbeterd. Er zijn richtlijnen voor de inkoopdossiers en de prestatieverklaringen opgesteld. Hierin staat beschreven wat wel en niet in een inkoopdossier opgenomen moet worden en de eisen voor een prestatieverklaring.

De prestatieverklaringen zijn kwalitatief verbeterd en het ontbreken ervan is marginaal. Ook is de interne controle verbeterd waardoor het ministerie een beter zicht heeft op wat er goed en fout gaat. Verder constateren wij dat de spendanalyse in 2015 is verbeterd. Hierdoor kan het bestuursdepartement achteraf het niet naleven van de EU aanbestedingsregels en interne inkoopprocedures signaleren en voor de toekomst voorkomen.

Wel moet het bestuursdepartement aandacht blijven geven aan het terugdringen van de onrechtmatige inkoopuitgaven. Het bedrag aan onrechtmatige inkoop uitgaven was in 2015 € 4,1 miljoen. Daarnaast is er aandacht nodig voor de inkopen buiten de inkoopafdelingen om. Er is voor een bedrag van € 5 miljoen aan inkopen buiten de officiële kanalen om gegaan. Tot slot vragen wij in het kader van het project 'Verbeteren financiële beheersing begrotingsuitvoering en intern toezicht' aandacht voor de rol en taak van de Directie Informatisering en inkoop (DI&I) als

concerncontroller inkopen. Wij raden aan om bij de herinrichting van concerncontrol de rol en taak van DI&I te betrekken en te bezien of DI&I naast de coördinerende en kaderstellende rol een meer controlerende rol moet gaan vervullen.

4.3.2 Informatiebeveiliging verbeterd, meer zicht op risico's

Het ministerie maakt veel gebruik van informatiesystemen. Het ministerie heeft 81 informatiesystemen als kritiek aangemerkt voor het goed vervullen van de publieke taak. Het is dan ook van belang om de informatiebeveiliging op orde te hebben.
Het Ministerie van VenJ heeft in 2015 goede vooruitgang geboekt. In 2015 heeft het ministerie voor alle kritieke systemen risicoanalyses opgesteld, de in control verklaring (ICV) geeft een beter beeld en is het toezicht van de beveiligingsautoriteit verbeterd. Wel vragen deze aspecten nog aandacht.

Voor alle kritieke informatiesystemen zijn risicoanalyses, maar die kunnen beter

In 2015 heeft het ministerie zicht op alle kritieke informatiesystemen. Ook zijn voor alle kritieke informatiesystemen risicoanalyses uitgevoerd. De diepgang van deze risicoanalyses is echter nog niet altijd van voldoende niveau. Juist bij de kritieke informatiesystemen verwachten wij dat zorgvuldig wordt vastgesteld welke aanvullende beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Het ministerie stelt immers strengere betrouwbaarheidseisen aan deze informatiesystemen.

Totstandkoming van de in control verklaring niet transparant

Het ministerie heeft ook over 2015 verklaard in control te zijn voor wat betreft het basisbeveiligingsniveau van alle kritieke informatiesystemen. De in control verklaring (ICV) is opgebouwd uit onderliggende verklaringen, en die onderliggende verklaringen steunen weer op verklaringen daaronder. Hoe de overkoepelende ICV zich verhoudt tot de onderliggende ICV's is niet transparant. De belangrijkste risico's vinden niet altijd hun weerslag in de overkoepelende verklaring, terwijl er wel een aantal hoge risico's worden benoemd in de onderliggende ICV's. De te nemen maatregelen ontbreken daarmee ook. Bovendien is niet transparant welke afwegingen de onderliggende diensten maken bij het opstellen van hun ICV. Ook zijn de ketens van het Ministerie van VenJ, of waar het Ministerie van VenJ onderdeel van is, nog niet eenduidig in kaart gebracht.

Toezicht op de informatiebeveiliging verbeterd

De beveiligingsautoriteit (BVA) van het ministerie heeft het toezicht volgens het daartoe opgestelde plan uitgevoerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat alle diensten zijn bezocht door de BVA. Als onderdeel van het toezicht had het ministerie ook een aantal peer reviews gepland die

gecoördineerd zouden worden door de CIO-office en zouden worden uitgevoerd door de Chief Information Security Officers (CISO's). Deze peer reviews hadden als doel om de (kwaliteit van de) informatiebeveiliging te onderzoeken. Deze hebben niet plaatsgevonden.

Nog vervolgstappen nodig om te voldoen aan de meldplicht datalekken
Op 1 januari 2016 is de meldplicht datalekken van toepassing geworden. De meldplicht houdt in dat bedrijven, overheden en andere organisaties die persoonsgegevens verwerken, datalekken moeten melden aan de Autoriteit Persoonsgegevens en in bepaalde gevallen ook aan de betrokkene van wie persoonsgegevens zijn gelekt. Om aan deze meldplicht te voldoen dient een stelsel van beheersmaatregelen te zijn ingericht. In februari 2016 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) bij alle ministeries een verkennend onderzoek gedaan om inzicht te krijgen of het ministerie klaar is voor de implementatie van de meldplicht datalekken. Uit de verkenning van de ADR blijkt dat het Ministerie van VenJ zowel op centraal als decentraal niveau initiatieven heeft genomen om aan de naleving van deze wet te voldoen. Wel blijkt uit de verkenning van de ADR dat het ministerie nog vervolgstappen moet zetten om aan de meldplicht te voldoen: het inzichtelijk maken wie waarvoor verantwoordelijk is, het inzichtelijk maken van het getroffen stelsel van maatregelen ter waarborging van de naleving en het actualiseren van de (bewerkers)overeenkomsten.

Aanbevelingen
Wij bevelen de minister van VenJ aan het proces waarbinnen de ICV tot stand komt meer transparant te maken en de onderliggende diensten hierbij te betrekken. Dit maakt de basis waarop de secretaris-generaal verklaart in control te zijn over de informatiebeveiliging van het gehele ministerie ook meer solide.
Bovendien bevelen we de minister van VenJ aan voor elk kritiek informatiesystemen een risicoanalyse met voldoende diepgang op te stellen. Daarbij is het van belang dat het een integrale analyse betreft, die zowel de kritieke informatiesystemen van het ministerie zelf, als van de overige VenJ-onderdelen beslaat. Deze systemen staan meestal niet op zichzelf, maar zijn vaak onderdeel van een keten waarin meerdere organisaties met elkaar samenwerken, en van elkaar afhankelijk zijn.
Verder bevelen we de minister van VenJ aan peer reviews uit te voeren om de kwaliteit van de informatiebeveiliging te beoordelen.
Tot slot bevelen we de minister van VenJ aan erop toe te zien dat de eigen organisatie aan de meldplicht datalekken voldoet, dusdanig dat:
- inzichtelijk is wie verantwoordelijk is;
- inzichtelijk is welk stelsel van maatregelen er is ter waarborging van de naleving;
- het ministerie de (bewerkers)overeenkomsten heeft geactualiseerd.

4.3.3 Grote ICT-projecten kosten meer dan begroot

Rijksbreed volgen wij grote ICT-projecten, omdat is gebleken dat enkele projecten een substantiële procentuele overschrijding kennen ten opzichte van de initiële raming. Ook het Ministerie van VenJ heeft een aantal grote ICT-projecten. Bij twee van die lopende ICT-projecten hebben we de kostenstijging en de wijze van aansturing onderzocht: het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) bij de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en het programma e-Dienstverlening bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Positief is dat bij beide programma's lessen uit het verleden worden meegenomen. Ook is positief dat de programmadocumentatie van beide programma's periodiek aangepast wordt aan voortschrijdend inzicht en wijzigingen in scope en kosten. Wel constateren wij dat onvoldoende transparant gemaakt wordt waarom kosten zijn gestegen, welke wijzigingen in de scope zijn doorgevoerd en welke afwegingen hebben plaatsgevonden bij het maken van keuzes.

Programma Kwaliteit en Innovatie (KEI)

Het programma KEI beslaat een grootschalige digitalisering, vereenvoudiging en uniformering van de verschillende rechtsgebieden van de rechtspraak. Het programma KEI is in 2012 opgestart met een initiële kostenschatting van € 30 miljoen. Medio 2013 is een eerste businesscase opgesteld met een kostenraming van € 58 miljoen en eind 2014 is deze raming bijgesteld naar € 200 miljoen. Daarnaast wordt een eenmalige investering van ongeveer € 50 miljoen aangekondigd voor de digitale zittingszalen.

De kostenstijging bestaat uit bestaande en nieuwe extra kosten

In de herijkte businesscase wordt beschreven dat een deel van de kostentoename wordt verklaard doordat al eerder geplande projecten aan het programma KEI zijn toegevoegd (€ 23 miljoen). Daarnaast wordt de grote stijging van de kostenraming verklaard door nieuwe extra kosten voor de implementatieteams (€ 27 miljoen) en voor de versterking van de lokale en centrale programmaorganisatie (respectievelijk € 13 miljoen en € 36 miljoen). Ook stijgen de kosten voor het IT-onderdeel (€ 22 miljoen). Tenslotte moeten er extra reorganisatiekosten gemaakt worden voor het 'van-werk-naar-werkbeleid' dat in april 2013 wordt ingevoerd (€ 19 miljoen).

Verantwoording over de kostenstijging van het programma kan beter

Halfjaarlijks wordt het parlement door middel van voortgangsrapportages geïnformeerd over het programma KEI. In deze voortgangsrapportages wordt de kostenstijging niet genoemd. Wel is in maart 2015 de herijkte businesscase en een toelichting hierover aan de Tweede Kamer

aangeboden. In deze businesscase en de daarbij behorende toelichting is nader ingegaan op de kostentoename ten opzichte van de businesscase van juli 2013. In deze toelichting geeft de RvdR aan dat de verschillen tussen de businesscase uit 2013 en de herijkte businesscase op het eerste gezicht aanzienlijk, maar goed verklaarbaar zijn. Ook geeft de RvdR aan dat achteraf bezien de businesscase uit 2013 meer te beschouwen is als een verkenning. De herijkte businesscase en de toelichting geven echter geen onderbouwing waarom de nieuwe extra kosten niet eerder waren voorzien.

Daarnaast worden op het Rijks-ICT-dashboard alleen de ICT-kosten van het totale programma vermeld. In de toelichting en in de rapportage over de realisatie worden wel de organisatiekosten vermeld. Ook dit zorgt voor onduidelijkheid en geeft geen volledig beeld van de totale kosten van het programma.

Externe afhankelijkheid en interne betrokkenheid
Een belangrijk element van dit programma is de afhankelijkheid van de wetgeving die nodig is om de digitalisering te realiseren. Doordat deze wetgeving vertraging oploopt worden baten later gerealiseerd. De RvdR is zich bewust van deze afhankelijkheid en houdt rekening met de implicaties hiervan. Positief vinden wij dat de RvdR zich actief inzet om het draagvlak voor het programma KEI binnen de organisatie te bevorderen. Zo is de aansturing van het programma voor een groot deel in handen van interne vakinhoudelijke medewerkers (rechters). Ook heeft de RvdR de beschikking over een eigen ontwikkelorganisatie Spir-it. Deze keuze is bij het begin van het programma gemaakt en is gebaseerd op lessen uit het verleden en de ervaring van de RvdR dat dit flexibeler en goedkoper is.

Programma e-Dienstverlening
Het programma e-Dienstverlening wordt uitgevoerd bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Doel is om transacties die betrekking hebben op de dienstverlening van de IND, digitaal te kunnen uitvoeren met aanvragers. Het programma is gestart in 2013 met een initiële kostenraming van € 1,2 miljoen. Na een bijstelling van de kosten eind 2014 is de kostenraming op het Rijks-ICT-dashboard in april 2016 opnieuw bijgesteld naar € 12,7 miljoen.

Ontwikkeling van de kosten en omvang van het programma moeilijk herleidbaar
Het is positief dat het programmaplan en de businesscase worden aangepast aan voortschrijdend inzicht en wijzigingen in scope en kosten. De afzonderlijke documenten sluiten echter niet goed op elkaar aan en wijzigingen worden niet goed bijgehouden of toegelicht. Daarnaast worden kosten die in 2014 voor het programma zijn gemaakt niet meer meegenomen in de latere

businesscases, waardoor eerder gemaakte kosten uit beeld raken. Ook zijn de kostenramingen die op het Rijks-ICT-dashboard worden gerapporteerd niet te herleiden naar de kostenramingen die in de business cases beschreven worden. De stijging in kosten, wijziging van scope en afweging van opties zijn daarmee niet transparant en navolgbaar.

Bijzondere aansturing van programma en lessen uit het verleden
De IND heeft het programma e-Dienstverlening zo ingericht, dat er veel betrokkenheid van het management en de organisatie is. Het is positief dat dat de IND de lessen van een groot ICT-project uit het verleden, de ontwikkeling van het ICT-systeem INDIGO, heeft meegenomen in het huidige programma. Wel constateren wij dat de opdrachtgever van het programma tevens Chief Information Officer (CIO) van de IND is en daarmee twee rollen heeft. Als CIO wordt hij ook geacht een kritisch CIO-oordeel af te geven over het programma. Door zijn dubbelrol kan hij nu geen onafhankelijk oordeel geven. De IND geeft aan zich hiervan bewust te zijn en maatregelen te hebben getroffen. Het is nog onduidelijk of deze in praktijk voldoende zullen zijn.

Aanbevelingen
Wij bevelen de minister van VenJ aan om het proces van grote ICT-projecten aan de start verder aan te scherpen. Zo kan de minister sneller en inzichtelijker maken wat de omvang van het programma is en welke kosten hiermee gemoeid zijn. Ook bevelen wij de minister van VenJ aan om de (stijgende) kosten van de projecten of programma's eenduidig te verantwoorden, bijvoorbeeld op het Rijks ICT-dashboard. De minister kan zo zelf goed zicht houden op de stijging in kosten, wijziging van scope en afweging van opties, maar ook voor een goede verantwoording hierover aan de Tweede Kamer.

4.4 Oordeel totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. In het totstandkomingsdossier van de bedrijfsvoeringinformatie ontbreekt een controleerbare onderbouwing van de weging die heeft plaatsgevonden om te bepalen welke onderwerpen wel en welke niet worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

5 Nationale politie

Dit is een bijzonder hoofdstuk. In aansluiting op eerdere publicaties onderscheiden wij twee rollen van de minister van VenJ voor de nationale politie: hij heeft een kaderstellende en een beheersmatige rol.
Zoals wij eerder aangaven hechten wij eraan dat de minister van VenJ zich over beide rollen adequaat en gescheiden verantwoordt. Vanwege deze twee rollen en vanwege de belangrijke taak van de politie in het openbaar bestuur beschrijven wij de uitkomsten van ons onderzoek in dit afzonderlijke hoofdstuk.

Kaderstellende verantwoordelijkheid
In zijn kaderstellende rol is hij verantwoordelijk voor de inrichting (waaronder het toezicht), de werking en de financiering van het politiebestel. Daarnaast stelt de minister vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid, gehoord het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, ten minste eens in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen van de politie vast. Voor de financiering is in de begroting van het Ministerie van VenJ op beleidsartikel 31 Nationale politie de bijdrage opgenomen die beschikbaar is voor de nationale politie. Het budgetrecht van de Staten-Generaal is daarmee beperkt tot autorisatie van deze bijdrage. In het departementale jaarverslag verantwoordt de minister zich over de uitgaven aan de nationale politie. Het parlement is vervolgens bevoegd om decharge te verlenen.
Onze oordelen in het reguliere verantwoordingsonderzoek beperken zich tot de informatie die is opgenomen in het departementale jaarverslag.

Beheersmatige verantwoordelijkheid
De nationale politie is een zelfstandige organisatie met een eigen begroting en jaarrekening en maakt geen onderdeel uit van het Ministerie van VenJ. Voor deze zelfstandige positionering is gekozen omdat de politie lokaal en regionaal in de eerste plaats wordt aangestuurd door het daartoe bevoegd gezag (burgemeester en officier van justitie). Bijzonder bij de nationale politie is dat de minister van VenJ vergaande bevoegdheden heeft voor de bedrijfsvoering. Zo stelt hij de begroting en het beheerplan van de politie vast en verdeelt hij de politiecapaciteit over de eenheden. Ook stelt hij, conform de wet, zelf de jaarrekening van de nationale politie vast waarmee hij zichzelf feitelijk decharge verleent.
Met de controle van de jaarrekening van de nationale politie is een door de minister van VenJ benoemde externe accountant belast.
De begroting en het jaarverslag van de nationale politie stuurt de minister van VenJ ter informatie naar het parlement als bijlage bij de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van VenJ.

De Commissie Evaluatie Politiewet 2012 gaf in haar tussentijdse rapportage aan verbaasd te zijn dat de gekozen constructie van een eigen rechtspersoon de sturingsmogelijkheden voor het parlement beperkt tot amendering van de bijdrage die is opgenomen in de begroting van VenJ en kondigde aan in de volgende fase van de evaluatie het gekozen juridische arrangement nader te analyseren.

Vorming van de nationale politie

Per 1 januari 2013 zijn 25 regionale politiekorpsen, de voorziening tot samenwerking Politie Nederland en het Korps landelijke politiediensten in één organisatie samen gebracht. Omdat het vormingsproces moeizaam verloopt, is in augustus 2015 door de minister een herijkingsnota opgesteld. Hij zet in op meer realisme en neemt tot en met 2017 de tijd om de basis op orde te brengen. Verder zet hij vooral in op het afronden van de personele reorganisatie en gaat hij investeren in de kwaliteit met betrekking tot kennis en kunde in de bedrijfsvoering.

Centralisatie van de bedrijfsvoering

Een belangrijk en ingrijpend onderdeel van de vorming van de nationale politie behelst de centralisatie van de bedrijfsvoering. Deze centralisatie moet de samenwerking verbeteren en besparingen opleveren. Voor 2015 zijn wij nagegaan welke vorderingen er op dit terrein zijn geboekt. In een andere paragraaf, § 3.1, gaan we in op de informatievoorziening over de landelijke prioriteiten op het gebied van de taakuitvoering van de nationale politie.

Financiële aansturing vanuit VenJ nog onvoldoende strategisch

De minister van VenJ bepaalt met het parlement de budgettaire kaders voor de nationale politie in de begrotingswet. Aanvullend stelt hij een jaaraanschrijving op voor de werkzaamheden voor de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening. Dit is nog onvoldoende mee geëvolueerd met de opschaling van 27 afzonderlijke organisaties naar één grote organisatie. Zo waren de eerste begrotingen vooral voortzettingen van de begrotingen van de voormalige korpsen zonder inzicht in de relatie tussen beoogde prestaties en beschikbaar gestelde middelen en bevat de omvangrijke jaaraanschrijving nog zeer gedetailleerde bepalingen. Verder is de vorming van de nationale politie gestart met de weinig realistische aanname dat gelijktijdig met het opbouwen van een gecentraliseerde bedrijfsvoering een taakstelling kon worden doorgevoerd. Ook heeft het ministerie nog onvoldoende de financiële consequenties van de herijkingsnota in beeld gebracht. In onze brief bij de begroting van de nationale politie voor 2016 vroegen wij aandacht voor de financiële gevolgen van het uitstellen van de verbeter- en optimalisatieslag en voor de kosten van de kwaliteitsverbetering van de opsporing.

In het recent uitgevoerde onderzoek naar de personele en materiële budgetten constateert een adviesbureau dat het huidige budgettaire kader geen duurzaam karakter heeft: bij ongewijzigd beleid zal een aanzienlijk tekort optreden in komende begrotingen. Het adviesbureau beveelt het Ministerie van VenJ en de politie aan om het begrotingsproces te professionaliseren. Onder meer door een transparant proces in te richten voor de besluitvorming over de begroting van de nationale politie en door instrumenten als een verplichte uitvoeringstoets en een verplichte financiële paragraaf in te voeren bij nieuwe beleidsvoornemens en wetswijzigingen.

Centralisatie is een grote opgave: stappen gezet, maar nog veel werk te verrichten
Het centraliseren van de bedrijfsvoering is een forse opgave. Voor de start van de nationale politie kenden de oorspronkelijke korpsen aanzienlijke verschillen in de kwaliteit en inrichting van hun bedrijfsvoering. Het opbouwen van een nieuwe, grotere bedrijfsvoeringsorganisatie kent daarnaast specifieke uitdagingen. Zo is de politieorganisatie een van de grootste inkopende organisaties van Nederland geworden en één aanbestedende dienst. Hierdoor moet de politie onder andere inkoopactiviteiten sneller Europees aanbesteden.

De minister heeft de planning van het vormingstraject herijkt en neemt tot eind 2017 de tijd om de basis op orde te krijgen. We constateren dat er op verschillende terreinen voortgang is geboekt. De politie heeft vooral basale informatiesystemen samengevoegd en ingericht. Voor diverse bedrijfsvoeringprocessen ontbreken echter nog beheersmaatregelen. Voor veel andere processen zijn er in opzet wel enkele beheersmaatregelen gereed, maar moeten die in de praktijk nog gaan werken.

Stand van zaken centralisatie bedrijfsvoering

De geboekte voortgang met het centraliseren van de bedrijfsvoering verschilt per bedrijfsvoeringsonderwerp. De politie is relatief vergevorderd met de centralisatie van financieel beheer. Er is inmiddels één financieel systeem en één financiële administratie. Relevante werkprocessen zijn deels ingericht. De scheiding tussen functies, de administratie van projecten en de interne controle zijn nog niet op het benodigde niveau.
De politie staat nog aan het begin van de centralisatie als het gaat om het beheer van materieel. Daarvoor ontbreekt nog een integraal beleid en de administratie vindt plaats in afzonderlijke, decentrale systemen.
Andere onderwerpen, zoals het personeelsbeheer en het inkoopbeheer, zitten qua voortgang tussen deze twee uitersten.

Het niet nog op orde zijn van de bedrijfsvoering komt onder andere tot uitdrukking in de omvang van de onrechtmatige uitgaven. In 2013 en 2014 heeft deze omvang de afgesproken tolerantie ruim overschreden.
De politie moet de komende jaren vooral aan de slag met het verder inrichten van beheersmaatregelen en met het werkend krijgen van de bedrijfsvoeringsprocessen, waarbij de verantwoordelijke organisatieonderdelen in onderlinge samenhang met elkaar gaan werken. Gezien de omvang van de nog uit te voeren werkzaamheden is het de vraag of het realistisch is om te verwachten dat de bedrijfsvoering voor het eind van 2017 op orde zal zijn.

Belemmeringen voor een voortvarende aanpak van de centralisatie
De politie is nog niet in de positie om het vormingsproces met kracht door te zetten. Er ontbreekt nog steeds een uitwerking van de herijkingsnota inclusief een mijlpalenplanning die voldoende richting geeft aan het verandertraject. Zo is in het licht van het streven naar lokaal maatwerk nog niet in alle opzichten duidelijk waar in de organisatie welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden belegd.
Verder bestaan er op verschillende plekken in de organisatie aanzienlijke verschillen tussen de formatie en de bezetting. De politie verwacht vijf jaar nodig te hebben om deze verschillen weg te werken. Specifieke aandacht verdient daarbij het politiedienstencentrum, dat verantwoordelijk is voor een belangrijk deel van de uitvoering van de bedrijfsvoering.

Extern toezicht op de bedrijfsvoering betrekkelijk dun en enigszins versnipperd
Voor het externe toezicht op de bedrijfsvoering heeft de minister in 2013 de *Commissie toezicht beheer nationale politie* ingesteld. Voor een onderdeel van de bedrijfsvoering, het aanvalsprogramma informatievoorziening politie, fungeert een tijdelijke reviewboard. Aan de commissie en de reviewboard is geen eigen onderzoekscapaciteit toegekend. Beide organen functioneren daardoor eerder als adviseur dan als toezichthouder.

Aanbevelingen aan de minister van VenJ
Gezien de omvang van de nog uit te voeren activiteiten om de bedrijfsvoering van de nationale politie op orde te brengen is het positief dat de minister nadrukkelijk wil gaan steunen op een realistische planning. Zijn streven om de integraliteit van de aansturing te versterken en te investeren in kwaliteit met betrekking tot kennis en kunde in de bedrijfsvoering ondersteunen wij. Voor zowel zijn kaderstellende verantwoordelijkheid als zijn verantwoordelijkheid voor het beheer zijn echter aanvullende verbeteringen wenselijk.

Kaderstellende verantwoordelijkheid
We bevelen de minister van VenJ aan om de beschikbaar gestelde bijdrage aan de politie in balans te brengen met de gevraagde prestaties en de door te voeren maatregelen. Vervolgens is het van belang om bij beleids- en wetswijzigingen consequent de financiële consequenties in beeld te brengen. Daarnaast bevelen wij de minister van VenJ aan om het toezicht op de bedrijfsvoering te versterken door te borgen dat een onafhankelijke gepositioneerde toezichtsfunctie met voldoende onderzoekscapaciteit de geboekte voortgang kritisch kan volgen vanuit een integraal perspectief op de bedrijfsvoering.

Beheersmatige verantwoordelijkheid
We bevelen de minister van VenJ aan om te bevorderen dat binnen de politie de verschillende bedrijfsvoeringsonderwerpen meer in onderlinge samenhang worden aangestuurd vanuit een realistisch tijdspad. Ook bevelen wij aan om binnen de politie een goede planning- en control-cyclus (inclusief risicomanagement) in te richten waarbij de focus ligt op de kwaliteit van processen en de onderlinge samenwerking tussen interne organisatieonderdelen.

6 Financiële informatie

In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag.

We geven een oordeel over:
- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

6.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben wij fouten gevonden bij twee artikelen die de tolerantiegrens overschrijden (§ 6.1.3).

6.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 177,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 34, 36, 37 en 91. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 23,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 33, 34 en 36. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

6.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Toelichtende paragraaf

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel vestigen wij de aandacht op tabel 3.3 *Overzicht van verstrekte garanties* in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ waarin een overzicht van de garanties is opgenomen, waaronder de garantie inzake artikel 31 Inkoop Max en FLO. Om redenen vermeld in de toelichting op tabel 3.3 waren bij het opstellen van het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ de mutaties over 2015, aangaande de garantie inkoop Max en FLO, nog niet beschikbaar. In het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ is nu de stand ultimo 2014, ad € 991 miljoen opgenomen.

6.1.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie in het Jaarverslag 2015 van het Ministerie van VenJ. Wij hebben bij de begrotingsartikelen 35 Jeugd en 91 Apparaatsuitgaven kerndepartement fouten en onzekerheden in de verplichtingen geconstateerd die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Onrechtmatigheden en onzekerheden in verplichtingen op begrotingsartikel 35

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 35 Jeugd is overschreden. De fouten en onzekerheden voor een bedrag van € 22,1 miljoen zijn met name veroorzaakt door het niet naleven van de aanbestedingsprocedures.

Onrechtmatigheden en onzekerheden in verplichtingen op begrotingsartikel 91

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verplichtingen op artikel 91 Apparaatsuitgaven kerndepartement is overschreden. De fouten en onzekerheden voor een bedrag van € 16,6 miljoen zijn met name veroorzaakt door het niet naleven van de aanbestedingsprocedures.

7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft op 28 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/2015-venj. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van VenJ

De minister van VenJ reageert allereerst op de algemene conclusie. De minister herkent zich niet in de conclusie dat hij er onvoldoende in slaagt integrale sturing en beheersing te realiseren. De minister wijst op de meer integrale manier van begrotingsvoorbereiding zoals bij de voorbereiding van de begrotingsbrief van november 2015 het geval is geweest. Onder meer via een veranderde samenstelling van de Bestuursraad, waarin periodiek ook de grote uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd zijn, is er voor gezorgd dat VenJ-breed gestructureerde en volledig integrale afwegingen zijn gemaakt om knelpunten inzichtelijk te maken en op te lossen. Er is toen ook structureel meer geld beschikbaar gekomen, wat bijdraagt aan meer evenwicht tussen ambities en middelen.

Vervolgens gaat de minister van VenJ in op de bedrijfsvoering, de beleidsresultaten en de nationale politie.

Bedrijfsvoering

Versterking financiële functie door herinrichting controlfunctie
De minister van VenJ schrijft dat financieel beheer een breed begrip is, dat veel meer omvat dan alleen de controlfunctie. Sinds 2012 is er ook veel verbetering gerealiseerd bij het financieel beheer. En, zo schrijft de minister: ‘In het conceptrapport erkent u ook dat het op orde brengen van de financiële administratie eind 2014 op hoofdlijnen is gerealiseerd. Daarmee wordt voor mij onvoldoende duidelijk waarom sprake zou zijn van tekort schieten op het totale terrein van financieel beheer/controlfunctie’. Hij merkt op dat onze aanbevelingen onvoldoende scherp aangeven welke maatregelen getroffen moeten worden om het financieel beheer niet langer als een ernstige onvolkomenheid te kwalificeren.’
De minister van VenJ geeft aan dat ter versterking van de financiële functie is besloten het bestaande drielagen-controlmodel te vervangen door een tweelagenmodel. Hierdoor wordt de controlfunctie bij FEZ gecentraliseerd en wordt de afstand van FEZ tot de uitvoeringsorganisaties verkleind. Deze majeure aanpassing vergt tijd en een zorgvuldige implementatie. Het jaar 2016 zal een transitiejaar zijn. De taakomschrijving, verantwoordelijkheidsverdeling voor en

positionering van controllers bij de invoering van een tweelagenmodel worden opnieuw beschreven, zo geeft de minister aan.

In het verlengde hiervan vraagt de minister van VenJ aandacht voor het feit dat de noodzakelijke structurele verbetering van de controlfunctie nauw gerelateerd is aan een cultuur- en gedragsverandering. Hij wijst op het meerjarige veranderprogramma “VenJ verandert”, dat een grotere mate van openheid en transparantie beoogt. De minister schrijft: ‘Ik hoop dat u bereid bent te reflecteren op de wijze waarop u deze veranderingen, die na 2016 doorlopen, in uw volgende beoordeling zult betrekken.’ De minister gaat, gezien de onderbouwing van de ernstige onvolkomenheid, ervan uit dat met de herinrichting van de controlfunctie en het zorgdragen voor een ordentelijk begrotingsproces, de noodzakelijke stappen zijn gezet om de ernstige onvolkomenheid weg te nemen. De minister verneemt graag of de aangekondigde maatregelen voldoende zijn voor een adequate controlfunctie.

Resultaten van Verbeterplan zichtbaar bij inkoopbeheer DJI
De minister van VenJ is verheugd dat de verbeteringen bij het inkoopbeheer zichtbaar zijn. Er wordt verder gewerkt aan een controleprotocol voor bij de Forensische Zorg. De aanbeveling om te blijven investeren in een zorgvuldig inkoopbeheer en daarmee de onrechtmatige inkopen verder terug te dringen neemt hij over.

Personeelsbeheer: verbeteringen gerealiseerd, gewenst resultaat onderweg
De minister van VenJ constateert dat de aandacht voor en het belang van een goed personeelsbeheer binnen het departement is toegenomen en dat het merendeel van de dienstonderdelen duidelijke vorderingen maakt. Hij erkent dat het doel nog niet is bereikt. Met P-Direkt is daarom de afspraak gemaakt dat op bepaalde onderdelen een 100% controle wordt uitgevoerd. De minister onderschrijft dat het versterken van de controlfunctie van DP&O nodig is om aandacht en sturing te geven aan een structureel goed personeelsbeheer bij de uitvoeringsorganisaties.

Subsidie- en bijdragenbeheer: beperkte en beheerste risico’s
De minister van VenJ schrijft dat ook in 2016 de subsidie- en bijdrageverstrekkende organisaties zullen worden aangesproken op een juiste en volledige uitvoering van onder meer de risicoanalyse, risicogericht reviewbeleid en het toezicht daarop. Vanuit de directie FEZ zal hier nog intensieve controle op plaatsvinden. Mocht medio 2016 niet het gewenst effect bereikt zijn, zal de directie FEZ voorafgaand toezicht instellen op de betaalbaarstelling en de vaststelling van subsidies.

Inkoopbeheer Bestuursdepartement

Er is geen sprake meer van een onvolkomenheid. De minister van VenJ ziet dan ook geen reden om nieuwe of extra verbetermaatregelen in te voeren. Tegelijkertijd blijft de kwaliteit van het inkoopbeheer wel aandacht vragen. Onze aanbeveling om DI&I ook controlewerkzaamheden te laten uitvoeren, beziet de minister in de context van de eerder genoemde herinrichting van de controlfunctie.

Informatiebeveiliging verbeterd, meer zicht op risico's

De kwaliteit van de informatiebeveiliging is een permanent aandachtspunt voor het management, zo schrijft de minister van VenJ. Hij neemt de aanbevelingen ten aanzien van het meer transparant maken van het proces waarbinnen de in control verklaring (ICV) tot stand komt, het opstellen van risicoanalyses en de benodigde vervolgstappen om aan de meldplicht datalekken te kunnen voldoen, geheel over.

Grote ICT-projecten

De minister van VenJ neemt ook de aanbevelingen over om het proces van grote ICT-projecten aan de start verder aan te scherpen en om te komen tot een eenduidige verantwoording over de kosten van de ICT-projecten. Het toezicht op ICT-projecten groter dan € 5 miljoen wordt versterkt en bij de start wordt een onafhankelijk CIO-oordeel opgesteld.
De minister is van mening dat hij uitgebreid heeft stilgestaan bij de herijkte businesscase voor het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) bij de Raad voor de Rechtspraak, zowel op 24 maart als op 1 april 2015. Het Rijks-ICT-dashboard is aangepast op het eerstvolgende moment ná oplevering van de herijkte businesscase waarin de kostenstijgingen zichtbaar werden. Voor het programma e-Dienstverlening heeft de minister, zo schrijft hij, de IND verzocht goed naar de aanbevelingen te kijken en zo nodig verbeteringen door te voeren. Over de kostenstijging meldt de minister: 'Navenant zijn de baten van het programma meegestegen en is sprake van een positieve business case voor de IND binnen een terugverdientijd van ongeveer vier jaar.'

Beleidsresultaten

Bezuinigingen bij uitvoeringsorganisatie DJI

De minister van VenJ herkent de zorgpunten, zoals onder meer toename van de werkdruk, meer druk op de beveiliging en toegenomen kans op willekeur door en druk op het personeel als gevolg van het systeem van bevorderen en degraderen. Hij citeert de door de Inspectie Veiligheid en Justitie getrokken hoofdconclusie van een onderzoek van november 2015 naar de gevolgen van de Implementatie van het Masterplan DJI 2013-2018: 'de introductie van het

Masterplan niet heeft geleid tot aantasting van het detentieklimaat of een toename van agressie. Zowel de medewerkers als de gedetineerden ervaren het werken respectievelijk verblijven in de PI als voldoende veilig.' De Inspectie doet aanbevelingen ter optimalisering van het detentieklimaat en inzake de effectuering van het re-integratiebeleid.

De minister van VenJ bevestigt onze mening dat het enige tijd duurt alvorens maatregelen kunnen worden beoordeeld en ook in de context van het beleid kunnen worden bezien. Vakmanschap van het personeel zal de komende jaren een centraal thema zijn bij DJI. De minister stelt dat het niet mogelijk en ook niet opportuun is om het financiële effect van elke afzonderlijke oorspronkelijke maatregel te monitoren. Het gaat hem om het integrale financiële beeld. DJI rapporteert periodiek over de voortgang en vormgeving van alle afzonderlijke maatregelen van het Masterplan DJI 2013-2018. Op basis hiervan vindt zo nodig ook bijsturing plaats. Hij wijst ook op de beleidsdoorlichting die momenteel wordt uitgevoerd, waarin wordt bezien in hoeverre met de tenuitvoerlegging van het strafrechtelijk sanctiebeleid, de met dat beleid beoogde doelen zijn bereikt en in hoeverre dat op de meest doelmatige manier is gebeurd. De beleidsdoorlichting zal in 2016 worden afgerond.

Prestaties in de strafrechtketen

Het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) beoogt inzicht te geven in de prestaties van de strafrechtketen. De minister van VenJ benoemt verschillende activiteiten (zoals de Strafrechtketenmonitor) die meer inzicht (gaan) bieden op de zaakstromen binnen de ketens. En ook wordt er gewerkt aan de verdere ontwikkeling van indicatoren om het zicht op de prestaties van de keten te vergroten. Dit vergroot de mogelijkheden om bij te sturen, zo schrijft de minister. Tot slot meldt hij dat er verder diverse programma's worden uitgevoerd om de kwaliteit van de zaaksbehandeling en de logistiek van de zaakstromen te verbeteren.

Bestrijding witwassen onverminderd van groot belang

De minister van VenJ zegt toe samen met de collega van Financiën zorg te dragen voor het tijdig realiseren van de eerste National Risk Assessment en de tweede beleidsmonitor witwassen.

Nationale politie

De minister van VenJ geeft aan dat hij zich in zijn reactie voor wat betreft de nationale politie, gezien zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden, beperkt tot enkele aandachtspunten. Over de landelijke prioriteiten hecht de minister er aan te vermelden dat deze prioriteiten in nauwe en goede samenwerking met de gezagen zijn opgesteld en dat in veel gevallen de gewenste doelstellingen niet alleen zijn gehaald, maar zijn overtroffen. Hij merkt dit aan als een succes.

Over de financiële consequenties van de herijking wijst de minister op het onderzoek naar de personele en materiële budgetten dat hij heeft laten uitvoeren. In dit onderzoek is volgens de minister een beeld gegeven van deze consequenties.
De minister beaamt dat de opgaven voor de politie onverminderd groot zijn en er nog vele stappen gezet moeten worden. Eind 2017 als mijlpaal voor de centralisatie van de bedrijfsvoering is volgens hem weliswaar ambitieus, maar niet onrealistisch. Wanneer wij van mening zijn dat de in de herijking bijgestelde ambities en planning niet gerealiseerd worden, dan is die conclusie volgens de minister prematuur.
De minister geeft aan de geformuleerde aanbevelingen over de politie te onderschrijven en deze ter harte te zullen nemen.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft aan dat hij op bijna alle aanbevelingen de gevraagde maatregelen zal treffen. We zien dat hij eind 2015 aan de slag is gegaan om meer samenwerking en verbinding binnen het ministerie te verwezenlijken. Ook wil hij richting parlement en samenleving meer transparantie bewerkstelligen.

De minister zet evenwel vraagtekens bij onze kwalificatie van ernstige onvolkomenheid, omdat volgens hem financieel beheer meer omvat dan de controlfunctie. Dat zijn wij met hem eens. De kwalificatie ‘ernstig’ rust echter op het feit dat er op dit essentiële onderdeel van het financieel beheer sprake is van een hardnekkig probleem. Ons oordeel weerspiegelt geheel 2015 en niet alleen de getroffen maatregelen aan het einde van het kalenderjaar. De minister boekte, na enkele jaren van maatregelen, in 2015 onvoldoende voortgang. De in 2014 door de minister zelfbenoemde verbeterpunten zijn niet geïmplementeerd, ondanks zijn toezegging in mei 2015 naar aanleiding van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 dat: “De nog resterende aanbevelingen van het onderzoek naar de inrichting van de controlfunctie in 2015 worden geïmplementeerd.”

Zoals de minister zelf ook zegt, dient het hardnekkige probleem mede te worden opgelost door cultuur- en gedragsverandering. De minister geeft ook in zijn reactie aan dat door herinrichting van de controlfunctie de financiële functie wordt versterkt. De afstand van de directie FEZ tot de uitvoeringsorganisatie wordt verkleind. We zien dat de minister nu inzet op een adequate integrale afweging op basis van risico’s en uitdagingen. Hiermee toont de minister aan dat hij verbeteringen in gang heeft gezet.
De door de minister aangekondigde maatregelen lijken een goede aanzet om de controlfunctie structureel te verbeteren. Daarmee kan de bedrijfsvoering op orde worden gebracht, opdat betrouwbare informatie tijdig op de juiste plek komt. We begrijpen dat de minister 2016 ziet als

een transitiejaar, maar maatregelen moeten wel op korte termijn worden geïmplementeerd alvorens ze tot effect kunnen leiden.

Voor de grote ICT-projecten benadrukken we het belang van een transparante start. Dat bevordert de beheersing van de projecten en een juiste afweging van de opties, ook voor de Tweede Kamer.

De minister geeft aan onze aanbevelingen over de politie te onderschrijven. Daaruit leiden wij af dat hij onze onderliggende conclusies deelt. Het lijkt ons verstandig dat de minister concreet maakt hoe hij invulling gaat geven aan onze aanbevelingen en dat hij de Tweede Kamer daarover informeert.

Bijlage

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.
Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotings-artikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast benoemen wij zaken die beter kunnen worden georganiseerd als aandachtspunt.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:
verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag.

Voorlichting
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag
Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016